

# Neutralidad e imparcialidad

*De la importancia y la dificultad,  
para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja  
y de la Media Luna Roja, de guiarse por estos principios\**

por Marion Harroff-Tavel

Entre los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son, quizás, los de neutralidad e imparcialidad los que menos se comprenden. Frecuentemente confundidos, son objeto de controversia. ¿Cómo puede calificarse de neutral una Sociedad Nacional que actúa como auxiliar de los poderes públicos? ¿No es a veces la neutralidad sinónimo de pasividad o, incluso, de indiferencia? ¿Puede considerarse neutral al CICR cuando señala públicamente violaciones del derecho internacional humanitario? ¿Implica la imparcialidad un reparto igual de socorros a las víctimas de las dos partes en conflicto? ¿Es posible prestar asistencia humanitaria a una sola de las partes sin violar los principios de neutralidad y de imparcialidad? Todos los hombres y mujeres que trabajan en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se han planteado estas preguntas.

El objeto del presente artículo no es elucidarlas, sino más bien mostrar sus implicaciones y ofrecer materia de reflexión al lector. En el mundo actual, en el que la asistencia humanitaria se mezcla a menudo con la política, no es fácil aplicar esos principios. Quizás el conocimiento no sólo de las normas generales de comportamiento que se ha impuesto el Movimiento, sino también de los peligros que acechan a quienes se esfuerzan por ponerlas en práctica, ayudará a

---

\* Este artículo es una contribución personal cuya publicación no significa que el CICR suscriba las opiniones en él expresadas.

mantener el rumbo que permita aliviar el mayor número posible de sufrimientos.

## **La neutralidad y la imparcialidad: dos principios diferentes, pero estrechamente relacionados**

La neutralidad se define como sigue:

*«Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico»<sup>1</sup>.*

Dos exigencias se desprenden de este principio:

- La primera es abstenerse de cualquier participación en las hostilidades, es decir, desistir de actos que puedan representar ventajas o desventajas para una de las partes, no sólo en el campo de batalla, sino también en todos los ámbitos de actividad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja relacionados con la guerra. Por consiguiente, una Sociedad Nacional no podrá utilizar sus ambulancias para transportar soldados en condiciones de combatir, ni aceptar que los víveres que distribuye entre los civiles sirvan para alimentar a los combatientes.
- La segunda exigencia es mantener, en todo tiempo, una reserva total en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico. En virtud de esta acepción del principio de neutralidad, un componente del Movimiento debe circunscribir sus tomas de posición a los ámbitos que están reconocidos como de su competencia y tener siempre presente en ello el interés de las personas que ha de socorrer. Basta que un dirigente de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja manifieste públicamente su apoyo a un candidato a un cargo político en vísperas de elecciones, que sirva de instrumento de propaganda gubernamental en ámbitos ajenos al cometido del Movimiento o que suscriba una resolución en la que se designe el agresor en un conflicto dado para que se eche a perder el crédito de esa Sociedad Nacional a los ojos de muchas personas.

---

<sup>1</sup> Los siete Principios Fundamentales del Movimiento (humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad) están enunciados en el preámbulo de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que se celebró en Ginebra el mes de octubre de 1986 (denominados, en adelante, Estatutos del Movimiento).

En otras palabras, la neutralidad es una actitud de reserva que debe observarse con las *partes que se enfrentan* o con las *ideologías* a fin de granjearse y conservar la confianza de todos. Es, por consiguiente, un *medio* para actuar y no un fin en sí mismo.

La imparcialidad es el corolario del principio de humanidad. Está formulada en los siguientes términos:

*«El Movimiento no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes».*

El fundamento ético de la imparcialidad es la convicción de que, aunque no todos los seres humanos estén en situaciones comparables, tienen iguales derechos. Hacer distinciones fundadas en criterios como la raza, la nacionalidad o la filiación política sería actuar con prevención, dejarse guiar por sentimientos de simpatía o de antipatía, o sea, por prejuicios inaceptables. Es de señalar al respecto que los criterios citados no son exhaustivos y que toda distinción basada, por ejemplo, en el sexo o la lengua está también prohibida. No sería equitativo, en cambio, tratar a todos de la misma manera sin tener en cuenta la intensidad del sufrimiento o la urgencia de las necesidades.

Aclaremos este concepto mediante un ejemplo: sería contrario al principio de imparcialidad elaborar programas especiales de socorro en favor de un grupo de mujeres únicamente por su sexo. Sin embargo, el principio de imparcialidad impone que se les preste una atención especial si se prueba que son especialmente vulnerables (mujeres encintas, madres de niños de poca edad, viudas con cargas familiares...) o desfavorecidas (por falta de acceso a la educación, a la tecnología...).

Dicho de otro modo, el principio de neutralidad abarca dos reglas de acción precisas: la no discriminación en la atribución de la ayuda que el Movimiento aporta (tanto en tiempo de paz como en situaciones de conflicto o de disturbios) y la adecuación de los socorros a las necesidades, lo que implica mayores prestaciones a los más menesterosos.

En resumen, tanto el principio de neutralidad como el de imparcialidad implican la carencia de prejuicios, pero sus destinatarios son diferentes. La neutralidad es una actitud de reserva con las partes que se enfrentan en un conflicto armado, por un lado, y, por otro, frente a las ideologías, en todo tiempo, para facilitar una asistencia

humanitaria imparcial a las personas menesterosas, que sólo deben diferenciarse por la intensidad y la urgencia de su necesidad<sup>2</sup>.

## **La independencia o cómo obtener los medios para actuar con neutralidad e imparcialidad**

La neutralidad y la imparcialidad sólo pueden ser atributos de una institución independiente, cuya línea de conducta no esté dictada por consideraciones tendenciosas o sometida a influencias partidistas. Ahora bien, para gozar de tal libertad de pensamiento y de acción, una Sociedad Nacional debe, en primer lugar, estar abierta a todos, de conformidad con el principio de unidad, es decir, reclutar a sus miembros sobre una base geográfica representativa y de todos los medios sociales. No se trata sólo de proclamar esta apertura, sino también de buscar miembros, de manera activa, en todas las comunidades raciales, étnicas, religiosas, etc., del país. Después, dicha Sociedad debe estar dotada de órganos directivos cuya mayoría de miembros sea elegida democráticamente. Por último, debe disponer de varias fuentes de financiación.

Estos tres elementos son importantes para que una Sociedad Nacional pueda actuar como auxiliar de los poderes públicos sin perder la autonomía necesaria para actuar según los Principios Fundamentales del Movimiento, sobre todo los de neutralidad e imparcialidad.

Cuando estalla un conflicto, la Sociedad Nacional debe poder colaborar con los servicios sanitarios militares y civiles. Los voluntarios que ella haya reclutado y formado como auxiliares de los servicios sanitarios del ejército deberán someterse a las leyes y reglamentos militares, de conformidad con el artículo 26 del I Convenio de Ginebra de 1949. ¿Puede, por ello, ponerse en tela de juicio la neutralidad de la Sociedad Nacional? La respuesta es, en principio, negativa, ya que estos voluntarios son auxiliares de los poderes públicos sólo en el ámbito sanitario y su tarea es velar por que los heridos sean tratados sin ninguna discriminación:

---

<sup>2</sup> A propósito de estos principios, véanse las obras fundamentales de Jean Pictet:

- *Los Principios de la Cruz-Roja*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1956, pp. 33-81.
- *Los Principios Fundamentales de la Cruz-Roja, Commentario*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1979, pp. 33-54.

Aunque las presiones a las que puede verse sometida, en la realidad, una Sociedad Nacional son, a veces, la causa de su falta de neutralidad o de imparcialidad, es también conveniente reconocer que la independencia de la Sociedad Nacional no es una garantía a toda prueba de que actuará con neutralidad. En los conflictos contemporáneos es, con frecuencia, la nación entera la que se moviliza. En el caos de los acontecimientos y de las pasiones, la Sociedad Nacional se ve envuelta, algunas veces, en las luchas de la nación, sin que pueda disociarse de ellas. Debe rendirse homenaje a las Sociedades que, en esas circunstancias, consiguen actuar constantemente de conformidad con los Principios Fundamentales.

## La dificultad de ser neutral

Suele plantearse la siguiente pregunta al CICR: «¿Cómo puede el Movimiento permanecer neutral ante violaciones graves del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos?» Sin embargo, hacer esta pregunta es partir de la idea *equivocada* de que la neutralidad es sinónimo de silencio, de indiferencia, de pasividad o, incluso, de cobardía. Es olvidar que el Movimiento no debe mostrarse neutral respecto al sufrimiento humano, sino en relación con los hombres que combaten entre sí y con las polémicas que los dividen.

Ser neutral no siempre significa callarse, sino saber hacerlo cuando hablar puede avivar las pasiones y alimentar las propagandas, sin beneficio real para las víctimas que el Movimiento socorre. Es una cuestión de sensatez y, desafortunadamente, no existe una fórmula universal para distinguir entre lo que puede o no puede decirse. Cada caso, cada situación, difiere de los anteriores.

El CICR tiene por norma actuar con *discreción*, lo que con frecuencia se atribuye, erróneamente, a su neutralidad. De hecho, tiene otra razón de ser: la discreción del CICR permite que la presencia de sus delegados sea aceptada en aquellos Estados que no abrirían jamás sus puertas si temieran que, más tarde, iban a divulgarse informaciones útiles para sus adversarios. Por ello, el CICR considera que sus informes de visita a los lugares de detención y las recomendaciones que éstos contienen están destinados a informar, de manera confidencial, a las autoridades a quienes se entregan. ¿Por qué?, porque la publicación de dichos informes provocaría, inevitablemente, polémicas que pueden comprometer la continuación de su acción humanitaria y perjudicar a las personas que debe proteger. La mención pública de violaciones del derecho internacional humanitario podría no sólo ser impugnada por los

Estados directamente implicados, sino que sería muy difícil limitar el debate al marco del derecho internacional humanitario, así como evitar que se utilizara con fines políticos relacionados con la esencia misma del conflicto. Sólo cuando sus informes son publicados sin su autorización, de manera parcial, incompleta o truncada, el CICR se reserva el derecho a publicar todos los informes relativos al país en cuestión, a comunicarlos a las personas que lo solicitan o autorizarlas a leerlos. El CICR debe asegurarse, en ese caso, de que la publicación de los informes dé una imagen imparcial y objetiva de la situación de los cautivos para no favorecer a una u otra de las partes.

Aunque el CICR puede dar muestras de gran discreción, se reserva el derecho a tomar posición públicamente en caso de violaciones del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, si se cumplen las cuatro condiciones siguientes:

- *tales violaciones son graves y repetidas* (tortura, bombardeo de civiles, ataque contra un campamento de refugiados, ataque contra hospitales o contra el personal de la Cruz Roja o Media Luna Roja, etc.);
- *las gestiones realizadas confidencialmente no han logrado que cesen las violaciones;*
- *tal publicidad beneficia a las personas o poblaciones afectadas o amenazadas;*
- *los delegados han sido testigos directos de esas violaciones, o la existencia y la amplitud de esas violaciones se conocen por medio de fuentes seguras y comprobables*<sup>3</sup>.

Es innegable que las tomas de posición públicas del CICR suscitan controversias, pero, al hacer esto, la Institución pone de relieve los hechos. Da a conocer a los Estados Parte en los Convenios de Ginebra la dificultad en que se encuentra a fin de exhortarlos a hacer respetar el derecho, de conformidad con el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. En efecto, mediante esta disposición, las Altas Partes Contratantes se comprometen no sólo a respetar, sino a hacer respetar esos instrumentos.

---

<sup>3</sup> Estas cuatro condiciones se publicaron en las «Gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario». Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 44, marzo-abril de 1981, p. 79-86.

El CICR, que recurre pocas veces a este medio de presión, debe tener en cuenta dos peligros reales:

El primero es la tentación de establecer un reconocimiento artificialmente equilibrado de las violaciones cometidas por las dos partes en conflicto. La neutralidad no significa equiparar a los Estados atribuyéndoles el mismo número de faltas si no es, en realidad, el caso.

La segunda trampa, de la cual el CICR es perfectamente consciente, es el riesgo de dar muestras de oportunismo político bajo la presión de la opinión pública. El CICR se reserva el derecho a faltar a su discreción habitual según juzgue la situación. De este modo, tiene en cuenta el hecho de que su responsabilidad aumenta cuando es testigo único de acontecimientos especialmente graves y desconocidos por el público en general y por los Gobiernos; examina también las posibilidades de éxito de las presiones que pueda ejercer la comunidad internacional sobre el Gobierno del país al que se imputan esas violaciones; y analiza las consecuencias de una toma de posición pública sobre la suerte de las víctimas. Para actuar sin riesgo de prejuicios, el CICR debería renunciar a toda toma de posición pública. Mientras no adopte esta posición extrema, avanza por una vía estrecha. A causa de la complejidad intrínseca de las situaciones, los criterios adoptados dejan un margen de apreciación que obliga a examinar cada caso concreto, por lo cual la responsabilidad moral del CICR resulta aún más comprometida.

Por consiguiente, la neutralidad no es un obstáculo para que el CICR manifieste su preocupación por las violaciones del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. En las situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas, el CICR debe ser mucho más prudente. Su intervención se basa únicamente en sus propios Estatutos y en los Estatutos del Movimiento<sup>4</sup>; de los Estados depende que su intervención sea o no aceptada y la institución goza de una sola libertad en la acción: la de interrumpir las actividades si sus recomendaciones no producen ningún efecto, dejando así desprotegidas a las personas que intentaba socorrer.

En ciertos países que padecen disturbios, la falta de toma de posición pública del CICR frente al «coste» humano de ciertos métodos de combate o de represión se interpreta, algunas veces, equivocada-

---

<sup>4</sup> — Artículo 4, apartado 1d y apartado 2 de los Estatutos del Comité Internacional de la Cruz Roja del 21 de junio de 1973, versión revisada del 20 de enero de 1988.

— Artículo 5, apartado 2d y apartado 3 de los Estatutos del Movimiento.

mente como complicidad. Se acusa al CICR de reforzar, mediante su presencia, la respetabilidad de movimientos o de autoridades que buscan la legitimidad. En nombre de los valores morales que defiende —la humanidad, la no discriminación, la igualdad de los seres humanos en la necesidad—, ¿no debería alzar la voz y condenar los perniciosos efectos de doctrinas y de ideologías que conducen a los seres humanos a la muerte o a la ruina? El CICR ha oído, con frecuencia, esta pregunta.

No es fácil hallar una respuesta a este dilema ético y es imposible contestar en términos absolutos. Pero una cosa es cierta: el CICR no coloca la defensa de sus principios y procedimientos de trabajo por encima de la de los seres humanos necesitados que debe socorrer. La razón de ser de las normas que él observa es permitir la acción. Si el CICR no se manifiesta públicamente sobre las consecuencias, en un plano humanitario, de la puesta en práctica de ciertos proyectos políticos o ideológicos no es tanto por no intervenir en un ámbito controvertido, sino por afán de no verse privado de todo acceso a aquellas personas que han depositado en él sus esperanzas. Otros, ya se trate de organizaciones humanitarias, iglesias, representantes de la prensa o cualquier otro individuo u organismo, pueden dar testimonio de la represión de que son víctimas dichas personas. El CICR tiene el cometido de preservar, a diario, la integridad física y la dignidad de las personas; tiene la delicada misión de dialogar con autoridades o movimientos cuya acción está guiada por consideraciones políticas o ideológicas a menudo lejanas de las exigencias humanitarias. Su fuerza reside en los límites que se impone. Se niega a participar en un debate de ideas, a condenar o a aprobar, a decir dónde está la justicia. Sólo está de una parte, la de la víctima, cuya suerte trata de mejorar de manera concreta y pragmática.

¿Hasta dónde puede llegar el diálogo con interlocutores sordos a sus llamamientos? ¿Cuál es la responsabilidad histórica del CICR? ¿A partir de qué momento el afán de proteger a un número limitado de personas entra en conflicto con el deber de alertar a la comunidad internacional? El CICR se plantea, con frecuencia, estas preguntas.

En algunos casos, la evolución de los acontecimientos y un mejor conocimiento de la situación hacen posible que, más tarde, se confirme —o se invalide— lo acertado de la posición adoptada y de las medidas tomadas por el CICR. No obstante, estas preguntas quedan, la mayoría de las veces, sin respuesta definitiva y la institución debe asumir sola, ante las víctimas y frente a las críticas, la responsabilidad de las decisiones tomadas en plena acción.



## La dificultad de ser imparcial

La imparcialidad, tal como ha sido definida antes, es el ideal a alcanzar. Su puesta en práctica no es siempre fácil, como lo prueban los tres obstáculos siguientes:

El primero es que una de las partes no acepte que se asista a las víctimas bajo el control de la otra parte. Con frecuencia, el CICR ha debido hacer frente, en conflictos internos, a la intransigencia de los Gobiernos, que consideraban inaceptable que se socorra a los oponentes. Esta actitud puede tener múltiples causas, pero está dictada a menudo por el extremismo, que impide ver al ser humano en el adversario caído, así como por el temor de que la ayuda humanitaria refuerce el potencial del enemigo. La utilización del hambre como arma de guerra es un ejemplo de la oposición a que se preste cualquier asistencia a la otra parte.

Incluso cuando se acepta el principio de que el CICR ayude al adversario, el Comité encuentra grandes dificultades para conseguir que ambas partes comprendan que sus prestaciones son proporcionales a las necesidades y, por consiguiente, desiguales cuando la necesidad de uno de los adversarios es mayor.

El segundo escollo, relacionado también con el que acabamos de evocar, reside en la politización de la ayuda humanitaria. En la mayoría de las guerras civiles actuales, la asistencia humanitaria es una de las «armas» utilizadas por los que se oponen para obtener ventajas políticas o militares. Por ejemplo, atraer civiles a su causa mediante una asistencia alimentaria para privar al adversario del apoyo que éstos puedan ofrecerle, o desplazar grandes sectores de la población en función de las simpatías que hayan manifestado. Son muchos los modos de utilizar la asistencia humanitaria a su favor. En este contexto de guerra total, en el que las colectividades son peones en la palestra política, no es fácil hacer prevalecer las nociones de no discriminación y de adecuación de los socorros a las necesidades.

Un tercer obstáculo a la puesta en práctica del principio de imparcialidad reside en la necesidad de utilizar los fondos de conformidad con la voluntad de los donantes. Por ello, en su informe de actividad durante la Segunda Guerra Mundial, el CICR señaló las notorias diferencias en el volumen de los socorros que pudo transmitir a ciertos grupos de víctimas, en comparación con otros, en los siguientes términos:

«Dado que el CICR resulta de hecho el único intermediario posible entre dadores y beneficiarios, no le es posible a la Cruz Roja rechazar una oferta de socorro por la razón única de que la ayuda en cuestión, aplicada en otra parte, pudiera ser tanto o más útil (...). La imparcialidad de la Cruz Roja se mantiene intacta si su actividad, mientras sea indispensable de derecho o de hecho, se pone a la disposición de los donantes y recibidores de todas categorías»<sup>5</sup>. No obstante, el CICR puede, y debe, solicitar con firmeza a todos los donantes que le den la libertad de proceder a una repartición de socorros que tenga en cuenta, de manera equitativa, las necesidades de las diferentes categorías de víctimas del conflicto.

## **El respeto de los principios de neutralidad y de imparcialidad en el ofrecimiento de servicios**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja debe dedicar igual solicitud a todos los seres humanos que se encuentran en dificultad. En una situación de conflicto, es probable que haya necesidades humanitarias en ambos lados del «frente», y el Movimiento quiere ayudar a todos.

Desafortunadamente, sus ofrecimientos de servicios no son siempre aceptados por ambas partes. Por consiguiente, ¿cómo se manifiesta su neutralidad? Examinemos a este respecto la actitud del CICR y —separadamente— la de las Sociedades Nacionales.

El Comité Internacional ofrece sus servicios de igual manera a todas las Partes en un conflicto *internacional*. Esta posición doctrinal data del siglo pasado. En efecto, en 1864, con motivo del conflicto entre Dinamarca, por una parte, y Prusia y Austria, por otra, el general Dufour instó a sus colegas del Comité a que enviaran a dos delegados, uno a Alemania y otro a Dinamarca<sup>6</sup>, tal como se hizo.

En un conflicto armado internacional, puede suceder que el ofrecimiento de servicios del CICR para cumplir las tareas que le atribuye el derecho internacional humanitario no sea aceptado por una de las partes, en violación de este derecho. En tal caso, el CICR

---

<sup>5</sup> *Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre su actividad durante la Segunda Guerra Mundial (1º de septiembre de 1939-30 de junio de 1947)*, Volumen I: Actividades de carácter general, Ginebra, julio de 1948, p. 17 (en adelante, *Informe Segunda Guerra Mundial*).

<sup>6</sup> «Documents inédits sur la fondation de la Croix-Rouge (Procès-verbaux du Comité des Cinq)», publicados por Jean S. Pictet en la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, nº 360, diciembre de 1948, p. 876.

prestará sus servicios de manera unilateral, pero no por ello podrá acusársele de infringir los Principios Fundamentales. Para el Comité, lo esencial es manifestar una disponibilidad igual y simultánea al ofrecer sus servicios cuya aceptación no puede, naturalmente, imponer.

En los conflictos armados *no internacionales*, el CICR tiene derecho a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto —es decir, tanto al Gobierno como a los insurrectos— en virtud del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. En efecto, este artículo no establece, por un lado ninguna jerarquía entre las partes en conflicto y, por otro, incluye una cláusula de salvaguardia, formulada en los siguientes términos:

*«La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto»*<sup>7</sup>.

En la práctica, el CICR se esfuerza por ofrecer sus servicios, tanto a la parte gubernamental como a la rebelde, con la mayor transparencia posible. Teniendo en cuenta el carácter exclusivamente humanitario de esas propuestas, no puede acusársele por ello de injerencia en los asuntos internos del Estado<sup>8</sup>.

En el plano de los principios, la imparcialidad exige al CICR hacer todo lo que esté en su poder para ayudar a todas las víctimas del conflicto interno. Ayudar a una sola de las partes, incluso si se hace sin discriminación, sigue siendo parcial. Si el principio de imparcialidad fija el objetivo del CICR, el de neutralidad le indica la vía a seguir: tratar de obtener el acuerdo de todas las partes. En efecto, para granjearse y conservar la confianza de todos, el CICR debe actuar abiertamente y de manera totalmente leal, un deber que, tras la Segunda Guerra Mundial, se definió en los siguientes términos:

*«Actuar francamente significa que toda la actividad del CICR ha de ser conocida o admitida por los Estados beligerantes y que sus*

---

<sup>7</sup> El comentario del artículo 18 del Protocolo II precisa que: «El artículo 18, párrafo 2 no atenta en modo alguno contra el derecho de iniciativa del CICR, tal como figura en el artículo 3 común, cuyas condiciones de aplicación siguen siendo las mismas.

Por consiguiente, el CICR conserva el derecho de ofrecer sus servicios a cada una de las partes, sin que ello se considere una injerencia en los asuntos internos de un Estado o un atentado a su soberanía, sea o no aceptado este ofrecimiento». *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Ginebra, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 1502-1503.

<sup>8</sup> Véase, al respecto, el artículo 3 del Protocolo II.

*delegados u otros mandatarios sólo podrán cumplir tareas autorizadas o toleradas»<sup>9</sup>.*

¿Qué ocurre con los ofrecimientos de servicio de una Sociedad Nacional?

Es conveniente distinguir los conflictos armados internacionales de los no internacionales:

Cuando una guerra enfrenta a dos o a varios Estados, la Sociedad Nacional de cada país beligerante presta su colaboración al servicio sanitario de las fuerzas armadas de su país. Por consiguiente, sus voluntarios son reclutados de una sola parte, pero las Sociedades Nacionales de países aliados pueden muy bien ayudarse mutuamente. Lo esencial es socorrer a todos, tanto a amigos como a enemigos.

El I Convenio de Ginebra de 1949 establece, en el artículo 27, que una Sociedad reconocida de un país neutral puede poner su personal y sus unidades sanitarias al servicio de una parte en conflicto. Para ello, deben cumplirse dos requisitos:

- la autorización del beligerante al que se ofrece la colaboración y
- el consentimiento del Gobierno del país neutral. Este debe, además, notificarlo a la parte adversaria del Estado al que se ofrece esa colaboración.

Antes de usar la colaboración neutral, el beligerante que la haya aceptado debe notificarla a su adversario.

En el Convenio de Ginebra del 6 de julio de 1906<sup>10</sup>, ya figuraba una reglamentación de la asistencia voluntaria neutral.

Cabe preguntarse si la intervención de la Sociedad Nacional de un país neutral en un solo bando, en el marco de un conflicto armado *internacional*, atenta contra los principios de neutralidad e imparcialidad. En el plano jurídico, la respuesta se da claramente en el apartado 3 del precitado artículo 27:

*«En ninguna circunstancia podrá considerarse esta colaboración como injerencia en el conflicto».*

Se puede proporcionar asistencia a uno solo de los adversarios sin que ello implique una participación en las hostilidades o, por ende, un atentado contra la neutralidad. Los beligerantes están en un plano de estricta igualdad, puesto que tienen igual derecho a recibir la ayuda de

---

<sup>9</sup> Informe Segunda Guerra Mundial, p. 26.

<sup>10</sup> Artículo 11 del Convenio de Ginebra del 6 de julio de 1906 para aliviar la suerte de los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

la Sociedad Nacional de un país neutral. Esta se mantiene imparcial mientras prodigue cuidados a los heridos y a los enfermos de toda nacionalidad.

Conviene, por último, puntualizar que este artículo sólo versa sobre los socorros en *personal* o en *unidades sanitarias* y no se aplica a los socorros en dinero o en víveres.

En el marco de un conflicto *interno*, la Sociedad Nacional de un país en conflicto tiene, en principio, el deber de desplegar su actividad sobre todo el territorio nacional y en favor de todas las víctimas. La independencia de la que da muestras, así como su carácter descentralizado, son elementos importantes para lograrlo.

Ahora bien, hay que reconocer que, en los conflictos internos que afectan actualmente a muchos países, la Sociedad Nacional no tiene con frecuencia acceso a todo el territorio, ya sea porque el Gobierno no la autoriza a actuar en zonas o poblaciones en las que no tiene el control exclusivo o porque los oponentes la consideran, con o sin razón, como una emanación del Gobierno contra el que luchan. Muchas víctimas del conflicto quedan así fuera de su solicitud. Aunque su acción sea imparcial donde puede desplegarla, su alcance es parcial.

Ante esta situación de hecho, hay Sociedades Nacionales ajenas al conflicto que desean prestar ayuda, algunas a la Sociedad Nacional del país asolado por un conflicto interno, otras a los servicios sanitarios de los oponentes, en las zonas que estos controlan. Esta voluntad dimana, a menudo, del deseo de socorrer a las víctimas del conflicto dondequiera que se encuentren, ya se trate de combatientes heridos o enfermos o de personas civiles que padecen hambre a causa de la violencia.

Con frecuencia, la opinión pública de un país ajeno al conflicto, conmovida por el relato de esta situación, ejerce presión sobre su Sociedad Nacional para que tome una iniciativa.

¿Qué pensar, entonces, de la intervención de una Sociedad Nacional de un *tercer* país en otro país afectado por un conflicto interno? Si dicha acción es unilateral, ¿es conforme a los Principios Fundamentales del Movimiento?

Para responder a estas preguntas, conviene tener en cuenta que, en los países afectados por un conflicto interno, de conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y del Acuerdo CICR-Liga de 1989<sup>11</sup>, el CICR asumirá la

---

<sup>11</sup> — Artículo 5, apartado 4b), de los Estatutos del Movimiento.

— Acuerdo entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, firmado el 20 de octubre de 1989, artículo 18.

dirección general de la acción internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Toda acción de socorro de las Sociedades Nacionales en favor de las víctimas del conflicto, tanto si se trata de una ayuda material (víveres, prendas de vestir, productos farmacéuticos, refugios o dinero) como de envío de personal, se hace bajo la égida del CICR o de acuerdo con él.

¿Por qué se confirió esta función particular al CICR? Según el artículo 5, apartados 2d y 3, de los Estatutos del Movimiento, el CICR es una institución específicamente neutral e independiente. Para él, la neutralidad responde a una función práctica: es indispensable para desplegar la misión que la comunidad internacional le ha confiado. Por eso, para poder dar pruebas de neutralidad e independencia, el CICR recluta por cooptación a sus miembros, todos los cuales son originarios de Suiza, país cuya perpetua neutralidad ha sido reconocida en el plano internacional.

Ya en 1921, en la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en la Resolución nº XIV que se refería a la guerra civil, se afirmaba que:

- corresponde, en primer lugar, a la Sociedad Nacional del país en conflicto socorrer a las víctimas, siempre que pueda hacerlo con toda imparcialidad;
- si la Cruz Roja nacional no puede hacer frente sola a todas las necesidades de socorro, puede recurrir a la ayuda de las Cruces Rojas extranjeras;
- las solicitudes de ayuda debe dirigirlas la Cruz Roja nacional al CICR, que tiene por misión organizar la acción de socorro.

Después se añade este pasaje significativo:

*«En el caso de que en un país en guerra civil se disuelvan toda forma de Gobierno y de Cruz Roja Nacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja tendrá amplias facultades para procurar organizar los socorros en tal país, hasta donde las circunstancias se lo permitan»*<sup>12</sup>. Es un reconocimiento expreso de la neutralidad y de la independencia que caracterizan al CICR y de la función particular que puede, por consiguiente, desempeñar en un conflicto interno.

Esto no excluye que, en los países en que el CICR coordine una acción internacional de socorro, las Sociedades Nacionales de terceros países puedan, en algunos casos, desplegar programas bilaterales con la Sociedad del país afectado por el conflicto, a fin de contribuir al

---

<sup>12</sup> *Manual de la Cruz Roja Internacional*, 12ª ed., Ginebra, 1983, p. 649.

desarrollo de ésta. Así pues, la Sociedad Nacional de un tercer país puede muy bien contribuir a la formación de socorristas de la Sociedad de un país afectado por un conflicto, ayudarla a instalar un banco de sangre o servicios de ambulancias o, incluso, apoyarla en una operación de socorro a poblaciones situadas en regiones que están fuera de la zona en conflicto. Generalmente, es bastante fácil obtener fondos, para este tipo de proyectos, en países en que la prensa relata detalladamente la dramática situación de los afectados.

Dicho esto, en un país en que el CICR coordine la acción internacional de socorro, sólo deberán emprenderse proyectos de desarrollo de la Sociedad Nacional en las zonas conflictivas con el acuerdo del CICR, sobre todo si estos proyectos inciden en el volumen de los socorros distribuidos. En efecto, si en el marco del desarrollo de una Sociedad Nacional, alguna Sociedad extranjera pone a su disposición víveres o medicamentos, el CICR tendría que velar por que se respete, de manera global, la imparcialidad para con las víctimas del conflicto.

En el plano teórico, es imposible prever y analizar todas las situaciones que podrían presentarse, sobre todo porque es difícil precisar la naturaleza de los programas que pueden contribuir al desarrollo de una Sociedad Nacional. Sin embargo, conviene tener siempre presente que sólo la concertación de los componentes del Movimiento permite un enfoque *global* de la acción, dar testimonio de su unidad al servicio del ser humano necesitado y garantizar su eficiencia e imparcialidad.

Por otra parte, también puede preverse que una Sociedad Nacional asuma la ejecución de un proyecto específico de la acción del CICR, como la gestión de un banco de sangre o de un taller ortopédico, del que el CICR conservaría la responsabilidad global y final. Dicha delegación de proyectos, que se está examinando actualmente, constituiría la prolongación de la práctica actual del CICR de reclutar personal especializado por medio de la Sociedad Nacional. Permitiría, además, a esas Sociedades Nacionales conservar su identidad en el marco de una acción CICR.

Algunas Sociedades Nacionales desean contribuir a paliar los sufrimientos de personas que se encuentran en la zona controlada por los oponentes. Su ayuda puede ser transmitida por conducto del CICR, si éste está en condiciones de velar por que se utilice de conformidad con los Principios Fundamentales.

En otras palabras, por intermedio del CICR, una Sociedad Nacional puede proporcionar ayuda a una sola de las partes sin violar los

Principios Fundamentales, siempre y cuando esta ayuda beneficie a todas las personas afectadas, sin discriminación, en función de las necesidades. El Comité Internacional se encarga de velar por la imparcialidad *global* de la acción del Movimiento.

Teniendo en cuenta la implicación del principio de imparcialidad, ¿es justificable y deseable que una Sociedad Nacional preste su ayuda en el marco de un conflicto interno, en el que los ofrecimientos de servicio del CICR todavía no han sido aceptados?

Aunque una asistencia bilateral, de Sociedad Nacional a Sociedad Nacional, de conformidad con los principios, puede ser de gran ayuda para que la Sociedad del país en conflicto haga frente a la situación, no es menos cierto que tal ayuda no alcanza siempre a todas las víctimas.

Cuando no se aceptan los ofrecimientos de servicio del CICR, es casi siempre porque las partes en conflicto no aceptan sus criterios de acción y, en particular, sus exigencias relacionadas con la distribución de socorros. Puede entonces suceder que una parte, después de haber rechazado un ofrecimiento del CICR, trate de obtener ayuda de otra organización de socorro, incluso la de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, confiando en que ésta será menos rigurosa en el respeto del principio de imparcialidad. ¡Huelga subrayar el peligro de tal rivalidad en el plano humanitario! Lo único que se lograría con semejante puja a la baja sería no sólo obstaculizar los esfuerzos del CICR sino también debilitar el Movimiento. Ante todo, acabaría por agravar la situación de las víctimas más expuestas a la arbitrariedad de las autoridades en cuestión.

Cabe replicar que, si no se puede ayudar a todas las víctimas, vale más salvar a algunas de ellas, aunque sólo sea a las que las autoridades quieren privilegiar con fines políticos, que renunciar a toda acción. Tampoco en este punto puede nadie decir que está en condiciones de dilucidar el debate.

Por último, hay que tener en cuenta que las organizaciones humanitarias suelen desafortunadamente actuar en un contexto de guerra total, un contexto en el que una acción, probablemente dictada por motivaciones muy sinceras, puede ser percibida e interpretada como un gesto político. Es lo que generalmente sucede con las intervenciones de socorro en una región que el Gobierno ya no controla. Aparte de toda consideración jurídica, tales iniciativas, cualesquiera que sean sus motivaciones, pueden ser percibidas como una injerencia en el conflicto e infundir dudas sobre la neutralidad de sus autores.



## **Efectos jurídicos de los principios**

La neutralidad y la imparcialidad vinculan de manera imperativa a todos los componentes del Movimiento. La obligación de respetar estos principios dimana de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo preámbulo se reafirma que «el Movimiento, para llevar a cabo su misión, se guía por sus Principios Fundamentales». También dimana de la índole consuetudinaria de dichos principios, ya que desde la fundación de la Cruz Roja Internacional surgió la convicción de que ésta debe actuar con toda imparcialidad en favor de las personas a las cuales presta su ayuda, sin convicciones partidistas.

En cuanto a los Estados, al participar en la adopción de los Principios Fundamentales en el marco de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, se comprometieron a respetar la voluntad de las Sociedades Nacionales, del CICR y de la Liga de conformarse a ellos. La mención de los Principios Fundamentales en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo I es una manifestación suplementaria de ese reconocimiento internacional de los Principios Fundamentales como normas de comportamiento imperativas para los componentes del Movimiento<sup>13</sup>.

## **A modo de conclusión**

Merecen destacarse algunos puntos especialmente importantes para la comprensión y la aplicación de los principios de neutralidad y de imparcialidad:

- En primer lugar, la neutralidad no es sinónimo de falta de valor; por el contrario, para no pronunciarse sobre cuestiones que conmueven a la opinión pública internacional se necesita una gran disciplina y la convicción de que así podrá socorrerse a personas que, de otra manera, quedarían sin defensa. Como lo dijo Léopold Boissier, ex presidente del CICR: «Protestar, denunciar, pronunciar condenas y lanzar anatemas puede aligerar, ocasionalmente, las conciencias, pero también puede alimentar los odios que torturan a nuestra pobre

---

<sup>13</sup> Artículo 44 del I Convenio de Ginebra de 1949, artículo 63 del IV Convenio de Ginebra de 1949, artículo 81 del Protocolo I.

Humanidad»<sup>14</sup>. El CICR quiere que su acción sea esencialmente *pragmática*, orientada hacia la defensa inmediata de la integridad física y moral de los individuos a los que trata de tener acceso para protegerlos.

- En segundo lugar la imparcialidad es, para el Movimiento, un principio que sólo puede comprenderse *en* la acción humanitaria en favor de los más necesitados. Actuar sin «ideas preconcebidas» respecto de las partes en conflicto —y, por ende, abstenerse de toda injerencia en las hostilidades— no dimana del principio de imparcialidad, sino del de neutralidad.
- Por último, se dice con frecuencia que la Cruz Roja Internacional debe actuar sin prevención, sin evidenciar simpatía o antipatía, sin dejarse llevar por una pasión cualquiera. Ahora bien, la apreciación de las motivaciones que inspiran a un individuo o a una Sociedad Nacional cuando presta su ayuda a los demás es subjetiva. Por desinteresada que sea la colaboración prestada para aliviar un sufrimiento, puede ser percibida, erróneamente, como el instrumento de una política. Por ello, el principio de imparcialidad incluye dos normas de acción objetivas: la no discriminación y la adecuación de los socorros a las necesidades.

Así pues, es natural y humano que los voluntarios de una Sociedad Nacional apoyen afectivamente a una de las partes en conflicto o que tengan una opinión personal en los debates sociales de índole política e ideológica. No obstante, se les pide no tener en cuenta estos sentimientos en el ejercicio de su función, aunque sólo sea para no perjudicar la calidad de las relaciones humanas que mantienen con las personas que socorren. Asimismo, las Sociedades Nacionales que pertenecen a una misma zona, que tienen afinidades culturales, pueden ayudarse mutuamente, siempre que respeten las dos reglas de acción precitadas: la no discriminación y la adecuación de los socorros a las necesidades.

En resumen, los principios tienen por título de nobleza su reconocimiento en el plano internacional, del que da prueba la historia más que centenaria de la Cruz Roja Internacional. Factores de cohesión y de unidad en el seno del Movimiento, confieren a su acción un carácter previsible, que debe inspirar confianza a los actores de la

---

<sup>14</sup> Boissier, Léopold, «Los silencios del Comité Internacional de la Cruz Roja», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Suplemento, Vol XX, N<sup>o</sup> 6, junio de 1968, pp. 78-80.

comunidad internacional. Puesto que los principios están al servicio de un fin supremo —aliviar el sufrimiento humano—, su respeto compromete en gran medida la responsabilidad moral de todos los hombres y mujeres que actúan bajo el emblema de la cruz roja o de la media luna roja.

### **Marion Harroff-Tavel**

**Marion Harroff-Tavel** es licenciada en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra y posee un «Master of Arts in Law and Diplomacy» de la *Fletcher School of Law and Diplomacy* de Medford, Estados Unidos. El año 1977, tras la Conferencia Diplomática sobre el Derecho Internacional Humanitario, en la que desempeñó el cargo de secretaria-jurista, ingresó en el CICR, donde actualmente presta servicios como jurista, encargada de las cuestiones de doctrina, en el marco de la División de Doctrina y Relaciones con el Movimiento.